

BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.114 vom 21. November 2018

BS Appellationsgericht, 2018-11-21, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bs_appellationsgericht_VD.2017.114

FR: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.114 du 21 novembre 2018

IT: BS_APPELLATIONSGERICHT VD.2017.114 del 21 novembre 2018

Erwägungen

E. 1

1.1 Gemäss § 12 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRPG, SG 270.100) i.V.m. § 41 Abs. 2 und Art. 42 des Organisationsgesetzes (OG, SG 153.100) unterliegen auf Überweisung durch den Regierungsrat oder das zuständige Departement hin Verfügungen der Departemente der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht. Das Verwaltungsgericht folgt beim Verfügungsbegriff in Ermangelung einer eigenen kantonrechtlichen Regelung gestützt auf § 21 Abs. 1 VRPG der Definition des Bundesgerichts zu Art. 5 Abs. 1 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG, SR 172.021). Danach kann sich der Gegenstand einer Verfügung auch auf die Feststellung des Bestehens, Nichtbestehens oder Umfanges von Rechten und Pflichten beziehen (vgl. auch Schwank, Das verwaltungsinterne Rekursverfahren des Kantons Basel-Stadt, Diss. Basel 2003, S. 87; vgl. VGE VD.2011.51 vom 3. Juli 2012 E. 3.2). Die Feststellungsverfügung will Rechtssicherheit schaffen.

Anfechtungsobjekt des vorliegenden Rekursverfahrens sind die Feststellungsverfügungen des JSD vom 4. April 2017, mit denen gegenüber den Rekurrierenden festgestellt wurde, dass die Weisung mit Wirksamkeit per 1. Mai 2017 für alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des JSD gelte. Sie unterliegt nach dem Gesagten auf Rekurs und Überweisung hin der Beurteilung durch das Verwaltungsgericht.

1.2 Die Rekurrierenden sind durch die angefochtenen Feststellungsverfügungen, mit denen ihr Anspruch auf Benutzung von Dienstfahrzeugen klargestellt worden ist, berührt und haben ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung (§ 13 Abs. 1 VRPG). Auf den rechtzeitig erhobenen und begründeten Rekurs ist daher grundsätzlich einzutreten.

E. 1.3

1.3.1 Mit seiner Vernehmlassung beantragt das JSD, es sei auf das Rechtsbegehren 2, mit dem die Rekurrierenden die Aufhebung der Weisung beantragten, nicht einzutreten. Zur Begründung weist es darauf hin, dass die Rekurrierenden die Weisung selber nicht angefochten hätten. Angefochten seien allein die Feststellungsverfügungen, nicht aber die Weisung selber, weshalb sie im vorliegenden Rechtsmittelverfahren auch nicht angefochten werden könne. Dem halten die Rekurrierenden replicando entgegen, dass die Weisung selber eine Verwaltungsverordnung und mithin eine generelle Dienstanweisung darstelle, die keine Rechtsquelle des Verwaltungsrechts bilde und daher nicht habe angefochten werden können. Strittig und zunächst zu prüfen ist folglich die Rechtsnatur der streitbetroffenen Weisung.

1.3.2 Die Weisung dient mit ihren generell-abstrakt gehaltenen Regelungen der Sicherstellung einer einheitlichen, gleichmässigen und sachrichtigen Praxis des Gesetzesvollzugs. Damit ist sie klarerweise keine Verfügung im Sinne von Art. 5 Abs. 1 VwVG i.V.m. § 21 Abs. 1 VRPG. Sie konnte daher nicht mittels Rekurs angefochten werden (vgl. § 10 Abs. 1 VRPG wie auch §§ 41 ff. OG). Gemäss § 30e VRPG können daneben beim Verfassungsgericht unter anderem kantonale Verordnungen und andere unterhalb des Gesetzes stehende kantonale Erlasse (lit. a) sowie die Erlasse anderer Träger öffentlicher Aufgaben (lit. c) angefochten werden (abstrakte Normenkontrolle; vgl. dazu Stamm, Die Verwaltungsgerichtsbarkeit, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, Basel 2008, S. 477, 519). Beim Anfechtungsobjekt muss es sich allerdings um einen ■Erlass■ im Sinne der bundesrechtlichen beziehungsweise kantonalrechtlichen Definition handeln. Gegen kantonalrechtliche Erlasse ist gemäss Art. 82 lit. b des Bundesgesetzes über das Bundesgericht (BGG, SR 173.110) die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten zulässig. Der Begriff entspricht demjenigen von Art. 84 Abs. 1 aOG (vgl. dazu Buser, Kantonales Staatsrecht, 2. Aufl., Basel 2011, Rz. 561). Entsprechend den vom Bundesgericht im Rahmen der staatsrechtlichen Beschwerde entwickelten Grundsätzen ist somit der anfechtbare ■kantonale ■Erlass zu definieren. Nach dieser Praxis werden Verwaltungsverordnungen nur dann als direkt anfechtbare Erlasse behandelt und eine abstrakte Normenkontrolle zugelassen, wenn in den durch die Verwaltungsverordnung geregelten Bereichen keine Verfügungen ergehen, gegen die sich Betroffene zur Wehr setzen können: ■Danach können Verwaltungsverordnungen direkt und abstrakt mit staatsrechtlicher Beschwerde angefochten werden, soweit die darin enthaltenen Anweisungen an die Verwaltungsorgane zugleich geschützte Rechte des Bürgers berühren und damit sogenannte Aussenwirkung entfalten []■ (BGer 2P.67/2004 vom 23. September 2004 E. 1.3; BGE 128 I 167 E. 4.3 S. 171 f.). Nach ebendieser Rechtsprechung entfällt indessen die Anfechtbarkeit auch unter solchen Umständen, wenn in dem durch die Verwaltungsverordnung geregelten Bereich Verfügungen ergehen, gegen die sich der Betroffene auf dem üblichen Beschwerdeweg zur Wehr setzen kann. Gegen Verwaltungsverordnungen ist demnach die staatsrechtliche Beschwerde beziehungsweise die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten nur zulässig, soweit sie Aussenwirkungen entfalten und wenn gestützt darauf keine Verfügungen beziehungsweise Anordnungen getroffen werden können, deren Anfechtung möglich und den Betroffenen zumutbar ist (VGE VG.2011.1 vom 2. Dezember 2011 E. 2 f.).

1.3.3 Wie es sich damit verhält, braucht hier allerdings nicht abschliessend geklärt zu werden. Mit einem Verwaltungsrekurs kann immer bloss die Aufhebung der angefochtenen Verfügung selber beantragt werden. Heisst das Gericht das Rechtsmittel gut, so hebt es die angefochtene Verfügung auf und erlässt entweder selbst einen den Streit materiell erledigenden Entscheid oder weist die Sache an die Behörde zum neuen Entscheid zurück (§ 20 Abs. 1 VRPG). Entschieden wird damit aber immer bloss in der Streitsache der Parteien. Es steht dem Verwaltungsgericht nicht zu, in einem Verwaltungsrekursverfahren über die Regelung des Streitgegenstandes unter den Parteien hinaus mit direkter Wirkung für Dritte über die Geltung einer Verwaltungsverordnung zu befinden. Solche Wirkungen können sich bloss mittelbar ergeben. Auf die unter Ziffer 2 gestellten Rekursbegehren ist daher nicht einzutreten.

2.1 Die Rekurrierenden verfügten nach der bisherigen Regelung als Polizeioffiziere über persönlich zugewiesene Dienstfahrzeuge. Sie konnten diese in einem Radius von 15 km für den Arbeitsweg kostenlos nutzen. Trotz mehreren Änderungen der relevanten Weisungen blieb die Regelung in diesem Kern bisher gleich.

2.1.1. Gemäss der Weisung vom 1. Oktober 2002 des damaligen Kommandanten (Beilage 14 zur Rekursbegründung, act. 6/14) galten bei persönlich zugewiesenen zivilen Dienstfahrzeugen ■ alle Fahrten zu Gunsten der Ausübung des Dienstes■, ■ der ordentliche Arbeitsweg vom und zum Wohnsitz auch in der dienstfreien Zeit■ sowie ■ Fahrten vom und zum militärischen Einrückungsort [] bei ordentlichen Militärdiensten■ als Dienstfahrten. Hierfür mussten kommandopikettendienstleistende Polizeikaderangehörige kein Fahrtenkontrollheft führen. Über Privatfahrten war demgegenüber ein Fahrtenkontrollheft zu führen und entsprechend abzurechnen.

2.1.2 Mit späterer Weisung vom 29. März 2010 des damaligen Kommandanten (Beilage 15 zur Rekursbegründung, act. 6/15) wurden neu als Dienstfahrten ■ alle Fahrten zu Gunsten der Ausübung des Dienstes■, die ■ während des Pikettdienstes notwendigen Fahrten ■ auch in der Freizeit ■ im festgelegten Pikettrayon■ sowie der ■ Arbeitsweg innerhalb eines Rayons von 15 Kilometer ab Spiegelhof■ definiert. Als Privatfahrten galten demgegenüber ■ alle nicht als Dienstfahrten aufgeführten Fahrten■ sowie ■ der den 15-Kilometer-Rayon übersteigende Arbeitsweg■.

2.1.3 Diese Weisung ersetzte der Departementsvorsteher des JSD mit der Weisung vom 1. Oktober 2013 zur Benutzung und der Beschaffung von persönlich zugewiesenen (zivilen) Dienstfahrzeugen (Beilage 12 zur Vernehmlassung, act. 9/12). Danach galten neu als Dienstfahrten für Kaderangehörige mit persönlich zugeteilten (zivilen) Dienstfahrzeugen, ■ alle Fahrten zu Gunsten der Ausübung des Dienstes■, ■ der Arbeitsweg innerhalb eines Rayons von 15 Kilometern ab Spiegelhof■, die ■ während des Pikettdienstes notwendigen Fahrten ■ auch in der Freizeit ■ im festgelegten Pikettrayon■, die ■ Fahrten vom und zum militärischen Einrückungsort zu Beginn und am Ende sowie bei bewilligten Urlauben von ordentlichen Militärdiensten■, ■ Fahrten zu Fachkursen und angeordneten Weiterbildungen■. Als Privatfahrten galten demgegenüber ■ alle nicht als Dienstfahrten aufgeführten Fahrten oder der den 15-Kilometer-Rayon übersteigende Arbeitsweg■. Kaderangehörige waren ■ zur Durchführung von Privatfahrten mit dem ihnen persönlich zugewiesenen (zivilen) Dienstfahrzeug berechtigt, wenn diese durch den Bereichsleiter bewilligt■ waren. Sie mussten in einem im Fahrzeug aufzubewahrenden Kontrollheft eingetragen werden und die Anzahl der privat gefahrenen Kilometer war gemäss der geltenden Spesenverordnung abzurechnen. Insgesamt standen 19 Offiziere und anderen Kadern der Kantonspolizei auf dieser Grundlage persönlich zugeteilte Dienstwagen zur Verfügung (vgl. Vernehmlassung, Rz. 9 S. 5)

E. 2.2

2.2.1 Mit der Weisung ordnete das JSD neu an, dass sämtliche Dienstfahrzeuge grundsätzlich mehreren Mitarbeitenden zur Verfügung stehen. Privatfahrten dürfen mit Dienstfahrzeugen ■ nur ausnahmsweise■ und mit Bewilligung der vorgesetzten Person zurückgelegt werden. Über Privatfahrten ist in einem im Fahrzeug aufzubewahrenden Kontrollheft Buch zu führen und abzurechnen. Während des Pikettdienstes können aber Mitarbeitende, die im Ereignisfall auf ein mit einsatzrelevantem Material ausgerüstetes Dienstfahrzeug angewiesen sind, dieses ■ für den Arbeitsweg sowie mit der gebotenen

Zurückhaltung (maximal 20 Kilometer pro Piketttag) innerhalb eines Radius von 30 Minuten zu einem möglichen Einsatzort im Kanton Basel-Stadt auch für ausserdienstliche Fahrten entschädigungslos verwenden.■

2.2.2 Abweichend von dieser allgemeinen Regelung können die Kommandanten der Kantonspolizei und der Rettung ■Offizieren der jeweiligen Bereichsleitung (Kantonspolizei: maximal sechs Personen; []) erlauben■, auch ausserhalb des Pikettendienstes ■ein Dienstfahrzeug für den direkten Weg zur Arbeit zu verwenden.■ Für den Arbeitsweg werden den betreffenden Mitarbeitenden ■25 Rappen pro Kilometer (zuzüglich Mehrwertsteuer; effektiv gefahrener Weg zwischen Arbeits- und Wohnadresse; auf zwölf Monate pauschalisiert) mit monatlichen Lohnabzügen verrechnet.■ Diese Regelung gilt nur für die oberste Leitung der Kantonspolizei und kommt auf die Rekurrierenden als Dienstoffiziere nicht zur Anwendung.

2.2.3 Diese Weisung ersetzte die Weisung vom 1. Oktober 2013 zur Benutzung und Beschaffung von persönlich zugewiesenen (zivilen) Dienstfahrzeugen. Sie wurde im Intranet publiziert und auf den 1. Mai 2017 wirksam.

2.3 Mit den angefochtenen Feststellungsverfügungen vom 4. April 2017 stellte das JSD gegenüber den Rekurrierenden auf deren Gesuch hin fest, dass diese Weisung für alle Mitarbeitenden des JSD mit Wirksamkeit per 1. Mai 2017 gilt.

E. 3

Mit ihrem Rekurs rügen die Rekurrierenden in formeller Hinsicht, dass ihr Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs verletzt worden sei.

3.1 Aus dem Anspruch auf Gewährung des rechtlichen Gehörs gemäss Art. 29 Abs. 2 der Bundesverfassung (BV, SR 101) fliesst unter anderem der Anspruch, dass die Behörden die Vorbringen der Parteien entgegennehmen, prüfen und in ihrer Entscheidung berücksichtigen (BGE 127 I 54 E. 2b S. 56, 124 I 241 E. 2 S. 242). Daraus folgt die Verpflichtung der Behörde, ihren Entscheid zu begründen. Die Begründung muss so abgefasst sein, dass sich Betroffene über die Tragweite des Entscheids Rechenschaft geben und ihn in voller Kenntnis der Sache an die höhere Instanz weiterziehen können. In diesem Sinn müssen wenigstens kurz die Überlegungen genannt werden, von denen sich die Behörde hat leiten lassen und auf die sich ihr Entscheid stützt (BGE 136 I 229 E. 5.2 S. 236 m.H.; VGE VD.2017.162 vom 28. August 2017 E. 2.2).

3.2 Die Rekurrierenden machen zunächst geltend, vor dem Erlass der Weisung nicht angehört oder sonst in irgendeiner Weise einbezogen worden zu sein. Darin liegt entgegen ihrer Auffassung keine Verletzung ihres Anspruchs auf Gewährung des rechtlichen Gehörs. Einerseits ist mit dem JSD festzustellen, dass vorliegend gar nicht die Weisung selber angefochten wurde, sodass eine Verletzung eines Anhörungsanspruchs in jenem Verfahren das vorliegende, mit den angefochtenen Feststellungsverfügungen begründete Verfahren gar nicht tangieren könnte. Andererseits besteht im Verfahren auf Erlass einer Verwaltungsverordnung, mit der in generell-abstrakter Weise die Ausübung des Ermessens bei der Handhabung des Spesenreglements geregelt wurde, gar kein Anspruch auf vorgängige Anhörung (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016, Rz. 943).

3.3 Weiter machen die Rekurrierenden geltend, die angefochtenen Feststellungsverfügungen seien ungenügend begründet worden, da sie entgegen ihrem Ersuchen nur auf das

Inkrafttreten und den Anwendungsbereich, nicht aber auf den materiellen Inhalt der Weisung eingingen. Die Rekurrierenden reichten im vorliegenden Verfahren ein E-Mail-Schreiben des Rekurrenten 1 vom 23. März 2017 an den damaligen Kommandanten der Kantonspolizei zu den Akten. Darin bat dieser den Adressaten, ■noch offiziell, (sich) dafür einzusetzen, dass (er) [] eine rekurable Verfügung erhalte.■ Die Rekurrierenden substantiierten jedoch im vorliegenden Verfahren nicht, welche Unklarheiten für sie auf der Grundlage der Weisung fortbestanden hätten. Damit ist nicht erstellt, dass in besonderer Weise um Klarstellung des Inhalts der Weisung gebeten worden wäre. Die angefochtenen Verfügungen genügen den Anforderungen von Art. 29 Abs. 2 BV.

E. 4

In der Sache ist zwischen den Parteien zunächst in tatsächlicher Hinsicht strittig, inwieweit die Rekurrierenden zur Erfüllung ihrer polizeilichen Aufgaben auf die persönliche Zuweisung eines Dienstfahrzeugs angewiesen sind.

4.1 Unbestritten ist, dass die Rekurrierenden als Dienstoffiziere während mindestens vier bis sechs (Rekurrierende) resp. fünf bis sieben (JSD) Wochen pro Jahr während sieben aufeinander folgenden Tagen rund um die Uhr Pikettdienst leisten müssen. Dabei müssen sie innerhalb von drei Minuten nach dem Erhalt einer Alarmmeldung in eine Sprechverbindung mit der Einsatzzentrale treten und bei Bedarf innert 30 Minuten nach der Alarmierung an einem beliebigen Ort im Kanton die Führung eines besonderen polizeilichen Ereignisses übernehmen.

4.1.1 In diesem Zusammenhang machen die Rekurrierenden geltend, entsprechend würden die möglichen Tätigkeiten während der Dauer der Abrufbereitschaft im Pikettdienst auf sofort unterbrechbare Betätigungen limitiert (Rekursbegründung, Rz. 8 S. 8). Zudem seien sie über den Pikettdienst hinaus bis auf ihre Ferientage verpflichtet, einen Pager auf sich zu tragen und jederzeit einsatzbereit zu sein, um in besonderen Situationen in relativ seltenen Fällen den Dienst zu übernehmen (Rekursbegründung, Rz. 11■13 S. 10■12). Diese Pflichten könnten nur mit einem persönlich zugeteilten und ausgerüsteten Dienstfahrzeug erfüllt werden (Rekursbegründung, Rz. 10 S. 10). Der Einsatzort könne nicht innert 30 Minuten erreicht werden, wenn zuerst ■ ohne Sondersignale ■ der gewöhnliche Arbeitsort zur Ausrüstung angefahren werden müsste. Zudem fehlten dort Parkplätze für Privatfahrzeuge. Dies sei auch für kurzzeitige Ablösungen des Dienstoffiziers notwendig. Aufgrund der fünf verschiedenen Arbeitsorte sei eine rasche und direkte Übergabe des Fahrzeugs kaum je praktikabel. Sie seien daher faktisch gezwungen, während des ganzen Pikettdienstes jeweils mit dem Dienstfahrzeug unterwegs zu sein. Fehlten persönlich zugeteilte und ausgerüstete Dienstfahrzeuge, verhindere dies die Erfüllung ihres Auftrages (Rekursbegründung, Rz. 19 f. S. 15 sowie Rz. 24■26 S. 17 f.).

4.1.2 Dem hält das JSD entgegen, dass den Dienstoffizieren für die Zeit des Pikettdienstes ein mit einsatzrelevantem Material ausgerüstetes Dienstfahrzeug aus dem Fahrzeugpool zur Verfügung gestellt werde. Dieses stehe ihnen gemäss Ziff. 6 der Weisung während der gesamten Pikettzeit zur Verfügung (Vernehmlassung, Rz. 16 S. 6 f., Rz. 97 S. 20 und Rz. 104 S. 21). Sie kehrten damit nach Dienstende nach Hause zurück und könnten es für den Arbeitsweg wie auch für Privatfahrten während der Zeit auf Pikett nutzen (Vernehmlassung, Rz. 21 S. 8). Damit seien die Dienstoffiziere bestens in der Lage, ihre Aufgaben während des Pikettdienstes zu erfüllen (Vernehmlassung, Rz. 22 S. 8). Für die äusserst seltenen besonderen und ausserordentlichen Lagen, in denen zusätzliches Personal

auch ausserhalb des Pikettdienstes aufgeboden werden könne, sei es nicht erforderlich, neben den Mitgliedern der obersten Leitung der Kantonspolizei zusätzlich allen Dienstoffizieren rund ums Jahr ein persönlich zugewiesenes Dienstfahrzeug zur Verfügung zu stellen. Dienstoffiziere, welche nicht auf Pikett seien, könnten in solchen Fällen auf anderem Wege zum Einsatzort gelangen, zumal die Führung vor Ort durch den diensthabenden Einsatzleiter, den Polizeioffizier auf Pikett und das oberste Polizeikader bereits sichergestellt sei (Vernehmlassung, Rz. 24■27 S. 9).

4.1.3 Dem halten die Rekurrierenden replicando entgegen, dass bloss ein Mitglied der Polizeileitung sich ein Dienstfahrzeug habe zuteilen lassen. So stünden nur noch maximal drei Dienstfahrzeuge jeweils im Einsatz (Replik, Rz. 23).

4.2 Wie es sich damit im Einzelnen verhält, kann letztlich offenbleiben. Bei der Erfüllung seiner Aufgaben verfügt das Gemeinwesen über ein erhebliches operatives Entscheidungs- und Gestaltungsmessen. Die sich aus der Staatsaufgabe ergebende Handlungspflicht bezieht sich ■zuvorderst auf das ■Ob■, weniger auf das ■Wie■■ (Tschannen, Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 4. Aufl., Bern 2016, § 7 Rz. 40). Wenn die Rekurrierenden monieren, ohne persönlich an sie zugeteilte Dienstfahrzeuge sei die Sicherheit im Kanton Basel-Stadt nicht gewährleistet, so ist ihnen entgegenzuhalten, dass es sich beim Grad der entsprechenden Gewährleistung um einen politischen Entscheid der Exekutive handelt. Mit welchen Mitteln und in welchem Umfang sie die persönliche Zuteilung von Dienstfahrzeugen gewährleisten kann, hat sie im Rahmen ihrer Regierungsobliegenheit (§ 104 Abs. 1 lit. a der Verfassung des Kantons Basel-Stadt [KV BS, SG 111.100]) und der Leitung der öffentlichen Dienste (§ 108 Abs. 2 KV BS, § 4 OG) zu entscheiden. Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden kann im Übrigen keine Rede davon sein, dass ohne persönlich an die Rekurrierenden zugewiesene Dienstfahrzeuge polizeiliche Arbeit zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit nicht geleistet werden könnte. Während ihres Pikettdienstes steht ihnen rund um die Uhr ein ausgerüstetes Dienstfahrzeug zur Verfügung. Ihre Ausführungen über die Unmöglichkeit resp. Unzulänglichkeit von Fahrten mit privaten Fahrzeugen bei Piketteinsätzen an den Einsatzort zielen daher an der Sache vorbei. Bei ausserordentlichen Einsätzen ausserhalb ihres Pikettdienstes sind mindestens zwei Fahrzeuge der gleichzeitig aufgebotenen Kadermitglieder im Dienst und im Piketteinsatz vor Ort. In diesen seltenen Fällen erscheint es für die Rekurrierenden wie für die Mitglieder der Leitung der Kantonspolizei, die auf ein persönlich zugeteiltes Dienstfahrzeug verzichtet haben, möglich, auf andere Weise an den Einsatzort zu gelangen. Dies dürfte je nach Verkehrsverhältnissen etwas länger dauern als mit einem persönlich zugeteilten sowie mit besonderen Warnsignalen (Blaulicht und Wechselklanghorn) und persönlichem Einsatzmaterial ausgerüsteten Dienstfahrzeug. Dass die Rekurrierenden ihren Auftrag deshalb nicht mehr adäquat sollen erfüllen können, erscheint aber nicht plausibel.

E. 5.1

5.1.1 In rechtlicher Hinsicht machen die Rekurrierenden zunächst geltend, die Verordnung über die Ausrichtung von Spesen und Entschädigungen an die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des Kantons Basel-Stadt (Spesenverordnung, SG 164.420) schliesse die Zuteilung und die private Nutzung persönlicher Dienstwagen nicht aus. Die gegenteilige Berichterstattung in den Medien sei daher unzutreffend gewesen. Zudem könnten die Departemente gemäss § 1 Abs. 2 Spesenverordnung für einzelne Bereiche abweichende Regelungen erlassen.

5.1.2. Wie die Rekurrierenden zutreffend ausführen, dürfen Dienstfahrzeuge gemäss § 7 Abs. 1 Spesenverordnung nicht für Privatfahrten verwendet werden. Die zuständige Bewilligungsinstanz entscheidet aber nach dieser Bestimmung über Ausnahmen für die private Benützung von Dienstfahrzeugen, wobei für Personenwagen dafür eine Vergütung von CHF ■.70 pro Kilometer zu leisten ist. Zutreffend ist auch, dass nach § 1 Abs. 2 Spesenverordnung die Departemente darüber hinaus unter Vorbehalt einer regierungsrätlichen Genehmigung für einzelne Bereiche abweichende Regelungen erlassen können. Daraus können die Rekurrierenden aber nichts für ihren Standpunkt ableiten. Aus der Zulässigkeit der Erteilung von Ausnahmebewilligungen und abweichender Regelungen für einzelne Bereiche folgt kein Anspruch auf die Gewährung von Ausnahmen oder Erlass einer besonderen Regelung.

5.2 Ebenfalls nichts zu ihren Gunsten vermögen die Rekurrierenden aus der von ihnen beanstandeten Berichterstattung zum Thema Dienstfahrzeuge der Polizei in den Medien ableiten. Aus welchen Motiven die Exekutive bei ihrem Entscheid, die bisherige Praxis zu ändern, gehandelt hat, ist ■ von Fällen eigentlichen Ermessensbissbrauchs abgesehen ■ grundsätzlich irrelevant, solange die Änderung selber im Rahmen des rechtlich Zulässigen bleibt.

5.3 Weiter machen die Rekurrierenden geltend, die Begrenzung der mit den Dienstfahrzeugen entschädigungslos möglichen privaten Fahrten während des Pikettdienstes sei schikanös und willkürlich. Gemäss Ziff. 6 der Weisung können die Dienstoffiziere während dem Pikettdienst die Dienstfahrzeuge aus dem Pool des JSD ■ für den Arbeitsweg sowie mit der gebotenen Zurückhaltung (maximal 20 Kilometer pro Pikettag) innerhalb eines Radius von 30 Minuten zu einem möglichen Einsatzort im Kanton Basel-Stadt auch für ausserdienstliche Fahrten entschädigungslos verwenden. ■ Es ist nicht ersichtlich, weshalb es schikanös oder willkürlich sein soll, dass die entschädigungslos mögliche Nutzung der Dienstfahrzeuge während des Piketts begrenzt worden ist. Da die Rekurrierenden während des Piketts sich nur innerhalb eines begrenzten Radius bewegen dürfen, werden mit der Begrenzung einfach die innerhalb dieses Kreises möglichen, unentgeltlichen Fahrten begrenzt. Weitere private Fahrten sind gemäss Spesenverordnung mit dem allgemeinen Satz von CHF ■.70 zu vergüten.

5.4 Entgegen der Auffassung der Rekurrierenden lässt sich aus der orientierenden und programmatischen Aufgabennorm von § 24 Abs. 1 KV so wenig wie aus den Grundrechtszielen gemäss § 14 KV ein individueller Anspruch auf persönliche Zuteilung von privat nutzbaren Dienstfahrzeugen an Polizeioffiziere ableiten (vgl. zum Normgehalt der kantonalen Aufgabennormen Schmid, Staatsaufgaben, in: Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, a.a.O., S. 29, 33 ff.). Gemäss der zuerst genannten Bestimmung gewährleistet der Staat die öffentliche Sicherheit und namentlich den Schutz vor Gewalt, Ausbeutung und Missbrauch. Die Rekurrierenden haben in ihrer Funktion als Dienstoffiziere der Kantonspolizei zwar zur Erfüllung dieser Staatsaufgabe beizutragen. Die Konkretisierung der staatlichen Aufgabenerfüllung obliegt jedoch der Regierung, wobei dieser wie ausgeführt ein grosser operativer Spielraum, gleichzeitig aber auch die entsprechende Verantwortung zukommt (vgl. §§ 104 Abs. 1 lit. a ■ c sowie 108 KV BS und vorne E. 4.2). Somit liegt es nicht in der Kompetenz der Rekurrierenden, über die Notwendigkeit zu befinden, Dienstfahrzeuge persönlich an Polizeioffiziere zuzuteilen. Als Dienstoffiziere der Kantonspolizei einer untergeordneten Hierarchiestufe haben die Rekurrierenden vielmehr allgemeine Weisungen bzw.

Verwaltungsverordnungen der ihnen hierarchisch übergeordneten Behörde zu befolgen (vgl. allgemein zur hierarchischen Organisationsform Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 1569 ff., und zur Weisungsbefugnis Rz. 1575; zur Gehorsamspflicht bzw. zum Aufgabenbereich im Speziellen hinten E. 6.2.1 bzw. E. 7.2).

E. 6

Weiter bringen die Rekurrierenden vor, mit der Weisung würden ihre Arbeitsverträge verletzt. Sie machen damit eine Verletzung ihrer personalrechtlichen Ansprüche geltend.

6.1 In diesem Zusammenhang führen sie aus, die in bisheriger, während rund 25 Jahren geübter Praxis angewandte Regelung sei bei Anstellungsgesprächen immer wieder als ■selling point■ verwendet worden. Sie habe dem gemeinsamen Verständnis des JSD und der Offiziere der Blaulichtorganisationen des Kantons entsprochen und sei zu einem essentiellen Vertragsbestandteil ihrer Arbeitsverträge geworden. Diese könnten nicht einseitig angepasst werden. Vielmehr brauche es hierfür übereinstimmende gegenseitige Willensäusserungen der Vertragsparteien. Deshalb hätte das JSD Änderungskündigungen aussprechen müssen. Solche seien aber nur zulässig, wenn die Kündigungsfrist eingehalten werde und sie durch sachliche Gründe gerechtfertigt seien. Sachliche Gründe könnten dabei nur Kündigungsgründe im Sinne von § 30 Abs. 2 des Personalgesetzes (PG, SG 162.100) bilden. Alle diese Voraussetzungen seien vorliegend nicht erfüllt.

6.2 Zur Begründung ihres Rechtsstandpunkts verweisen die Rekurrierenden in rechtlicher Hinsicht primär auf das privatrechtliche Arbeitsrecht, welches gemäss § 4 PG zur Anwendung komme.

6.2.1 Das Arbeitsverhältnis zwischen dem Kanton und seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern entsteht durch den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Arbeitsvertrages (§ 9 PG). Die Regelung im Einzelarbeitsvertrag beschränkt sich dabei auf das Grundsätzliche und Dauerhafte. Nur dessen Änderung bedarf einer Änderungskündigung. Demgegenüber können Weisungen vom Arbeitgeber einseitig angeordnet und geändert werden. Mit ihnen konkretisiert der Arbeitgeber im Rahmen des Arbeitsvertrages die von den Mitarbeitenden zu erbringende Arbeitsleistung (§ 12 PG). In diesem Rahmen kommt dem Arbeitgeber auch die Möglichkeit zu, den Mitarbeitenden andere Aufgabengebiete zuzuteilen oder sie zu versetzen. Die Mitarbeitenden trifft diesbezüglich eine Gehorsamspflicht (vgl. dazu Meyer, Staatspersonal, in Buser [Hrsg.], Neues Handbuch des Staats- und Verwaltungsrechts des Kantons Basel-Stadt, a.a.O., S. 667, 678). Weisungen bedürfen daher keiner Zustimmung der Arbeitnehmenden. Gegenstand einer Weisung kann dabei insbesondere auch die Benützung der Infrastruktur des Arbeitgebers sein (Helbling, in: Portmann/Uhlmann [Hrsg.], Stämpflis Handkommentar zum Bundespersonalgesetz [BPG], Art. 8 N 103 ff. mit Hinweis auf Art. 321d OR).

6.2.2 Selbst mit Bezug auf das Grundsätzliche, wie etwa den Lohnanspruch, wird das öffentliche Anstellungsverhältnis nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung aber durch die Gesetzgebung bestimmt. Es macht daher, auch was seine vermögensrechtliche Seite angeht, die Entwicklung mit, welche die Gesetzgebung erfährt. Ansprüche der Angestellten sind dabei grundsätzlich gegenüber den Massnahmen des Gesetzgebers nur nach Massgabe des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots geschützt. Ein umfassender Schutz besteht nur dort, wo bestimmte Ansprüche aus dem Dienstverhältnis als wohlverworbene Rechte betrachtet werden können, welche durch den Anspruch auf Treu und Glauben (Art. 9 BV) und die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) geschützt sind. Dies trifft aber für die

vermögensrechtlichen Ansprüche der öffentlichen Angestellten nur dann zu, wenn das Gesetz die entsprechenden Beziehungen ein für alle Mal festlegt und von den Einwirkungen der gesetzlichen Entwicklung ausnimmt oder wenn bestimmte, mit einem einzelnen Anstellungsverhältnis verbundene Zusicherungen abgegeben werden (vgl. BGE 134 I 23 E. 7.1 S. 35 f., 118 Ia 245 E. 5b S. 255 f., 101 Ia 443 E. 2 S. 445 f.; VGer BL 810 16 100-104 vom 26. Oktober 2016 E. 3.2). Dies ist vorliegend nicht der Fall und wird auch nicht geltend gemacht. Dem entspricht auch die explizite Regelung in den Arbeitsverträgen der Rekurrierenden, wonach ■im Übrigen [] die gesetzlichen Bestimmungen■ gelten und ■Änderungen der gesetzlichen Grundlagen und deren Ausführungsbestimmungen [] auf das einzelne Arbeitsverhältnis direkt Anwendung (finden).■

6.3Daraus folgt, dass die mit der Weisung vollzogene Neuregelung der Benützung von Dienstfahrzeugen die Arbeitsverträge der Rekurrierenden nicht verletzt.

E. 7

7.1Die Rekurrierenden machen weiter geltend, die Weisung begründe im Vergleich zu den Mitgliedern der Polizeileitung eine Ungleichbehandlung. Die Offiziere der Rettung sollen gestützt auf Ziff. 7 der Weisung weiterhin über persönlich zugeteilte Dienstfahrzeuge verfügen. Für diese Ungleichbehandlung sei keine sachliche Rechtfertigung ersichtlich, weshalb sie dem verfassungsmässigen Rechtsgleichheitsgebot widerspreche (Rekursbegründung, Rz. 55 f. S. 28).

7.2Darin kann den Rekurrierenden nicht gefolgt werden. Nach dem Gebot der Gleichbehandlung (Art. 8 Abs. 1 BV) muss Gleiches nach Massgabe seiner Gleichheit gleich und Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich behandelt werden. Das Gleichbehandlungsgebot ist verletzt, wenn für eine rechtliche Unterscheidung ein vernünftiger Grund in den zu regelnden tatsächlichen Verhältnissen nicht ersichtlich ist (BGE 138 I 321 E. 3.2 S. 324 mit Hinweis). Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hat die politische Behörde beispielsweise bei der Ausgestaltung von Besoldungsordnungen einen grossen Spielraum. Innerhalb der Grenzen des Willkürverbots und des Rechtsgleichheitsgebots sind die zuständigen Verwaltungsbehörden befugt, aus der Vielzahl denkbarer Anknüpfungspunkte die Tatbestandsmerkmale auszuwählen, die für die Besoldung von Beamten massgebend sein sollen (BGE 139 I 161 E. 5.3.1 S. 165 f.; BGer, 8C_644/2014 vom 25. März 2015 E. 4.2, mit Hinweisen). Für die persönliche Zuteilung von Dienstfahrzeugen gilt nichts anderes. Entsprechend dem weiten Ermessensspielraum, welcher der Exekutive bei der Organisation der Erfüllung einer Staatsaufgabe zusteht und welcher auch die Zuteilung der zur Aufgabenerfüllung notwendigen Infrastruktur erfasst, steht es im Ermessen der zuständigen Behörde, die Anknüpfungskriterien zu bestimmen oder zu ändern (vgl. zum Ermessensspielraum in operativen Belangen vorne E. 4.2 und 5.4). Solange sich die Regierung bzw. die hierarchisch übergeordnete Verwaltungseinheit dabei von objektiven Motiven leiten lässt, ist jedenfalls keine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 BV ersichtlich.

Den Rekurrierenden kommt als Polizeioffiziere eine andere Aufgabe zu als den Mitgliedern der Polizeileitung. Das JSD begründet die Änderungen bei der persönlichen Zuteilung von Dienstfahrzeugen denn auch im Wesentlichen mit den betrieblichen Anforderungen bei ausserordentlichen Lagen wie beispielsweise einem Grossbrand, einem grossen Chemieereignis, Terror oder einem Schiffsunglück. In solchen Fällen würden auch Personen ausserhalb des Pikettdienstes aufgeboten. Um bei solchen ausserordentlichen

Lagen rasch am Einsatzort einzutreffen und die Führung vor Ort übernehmen zu können, verfüge das oberste Kader der Kantonspolizei, maximal aber sechs Personen, über persönlich zugeteilte Dienstfahrzeuge. Das JSD knüpft die persönliche Zuteilung im Ergebnis an die erhöhte Verantwortlichkeit, die der Polizeileitung anlässlich solcher ausserordentlicher Lagen obliegt (vgl. zum Ganzen: Vernehmlassung, Rz. 24■31 S. 9 f.). Erachtet es das hierarchisch übergeordnete JSD als erforderlich, einer begrenzten Anzahl Mitglieder der Polizeileitung auf ihren Wunsch hin weiterhin persönliche Dienstfahrzeuge zuzuteilen, so verstösst dies nicht gegen das Gleichbehandlungsgebot. Daran ändert auch der von den Rekurrierenden replicando erhobene Einwand nichts, dass bloss ein Mitglied der Polizeileitung sich tatsächlich ein Dienstfahrzeug habe zuteilen lassen (Replik, Rz. 23 S. 10).

7.3 Weiter können die Rekurrierenden auch aus der Rüge, sie erhielten aufgrund der ■äusserst fragwürdigen Regelung■ in § 31 Abs. 2 Arbeitszeitverordnung weder zusätzliche Zahlungen noch eine Zeitgutschrift für den Pikettdienst (Rekursbegründung, Rz. 10 S. 10) nichts zu ihren Gunsten ableiten. Wie das Verwaltungsgericht unlängst feststellte, ist der von den Rekurrierenden zu leistende Pikettdienst bereits im Funktionslohn der Lohnklassen 18 bis 28 berücksichtigt (VGE VD.2017.106 vom 23. Januar 2018 E. 2.4 ff.). Es bedarf daher keiner weiteren Entschädigung in Form der Zurverfügungstellung eines persönlich zugeteilten und privat nutzbaren Dienstfahrzeuges.

7.4 Schliesslich machen die Rekurrierenden geltend, die Weisung verstosse gegen die aus dem Rechtsgleichheitsgebot fliessenden Anforderungen an eine Praxisänderung.

7.4.1 Wie die Rekurrierenden geltend machen, wird in der Literatur zum Teil erwogen, dass auch Änderungen von Verwaltungsverordnungen, die der Lenkung der Rechtsauslegung und der Ermessensausübung dienen, möglicherweise den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Praxisänderungen zu entsprechen hätten (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 598). Wie es sich damit verhält, kann letztlich offenbleiben.

7.4.2 Nach der Rechtsprechung des Bundesgerichts ist eine bisherige Praxis zu ändern, wenn sie als unrichtig erkannt wird (vgl. BGE 133 V 37 E. 5.3.3 S. 39, 132 V 357 E. 3.2.4.1 S. 360, 130 V 492 E. 4.1 S. 495). Die Änderung einer bestehenden Praxis von Verwaltungsbehörden ist sodann auch mit dem Grundsatz der Rechtsgleichheit vereinbar, wenn ernsthafte und sachliche Gründe für die neue Praxis sprechen, die Änderung grundsätzlich erfolgt und das Interesse an der richtigen Rechtsanwendung gegenüber demjenigen an der Rechtssicherheit überwiegt, wobei die Praxisänderung keinen Verstoss gegen Treu und Glauben darstellen darf. Dies wäre dann der Fall, wenn auf der Grundlage einer bisherigen Praxis Dispositionen getroffen wurden, aus denen ein nicht wieder gutzumachender Rechtsnachteil fliesst (vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 589 ff.; VGE VD.2016.231 vom 28. September 2017 E. 6.1, VD.2016.35 vom 11. November 2016 E. 4.1, VD.2012.183 vom 20. März 2013 E. 7, VD.2015.176 vom 7. März 2016 E. 4.3).

7.4.3 Wie bereits erwogen erfolgt vorliegend mit der Weisung eine Änderung der Verwaltungspraxis im operativen Ermessensbereich der Exekutive. Sie erfolgt in begründeter Weise, grundsätzlich und schafft neue Rechtssicherheit (vgl. vorne E. 4.2 und 5.4). Inwieweit die neue Regelung mit Treu und Glauben zu vereinbaren ist, wird im Zusammenhang mit der entsprechenden Rüge der Rekurrierenden hiernach gesondert geprüft.

Weiter rügen die Rekurrierenden, die Weisung verstosse gegen den Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 5 Abs. 3 und Art. 9 BV.

8.1 Unter Berufung auf den Vertrauensschutz machen sie zunächst geltend, da eine rund 25 Jahre alte Regelung und Praxis aufgehoben werden solle, ohne dass die Spesenverordnung eine Änderung der Regelung erfordern würde, sei ihrem ■Vertrauen [] an der Beibehaltung der bisherigen Regelung ein höheres Gewicht zuzumessen als dem Bedürfnis nach einer (sofortigen) Änderung der bisherigen Regelung■ (Rekursbegründung, Rz. 49 S. 26).

E. 8.2

8.2.1 Der Grundsatz von Treu und Glauben gemäss Art. 9 BV und § 10 KV BS verleiht einer Person Anspruch auf Schutz des berechtigten Vertrauens in behördliche Zusicherungen oder sonstiges, bestimmte Erwartungen begründendes Verhalten der Behörden. Voraussetzung dafür ist, dass die Person, die sich auf den Vertrauensschutz beruft, berechtigterweise auf diese Grundlage vertrauen durfte und gestützt darauf nachteilige Dispositionen getroffen hat, die sie nicht mehr rückgängig machen kann. Schliesslich scheidet die Berufung auf Treu und Glauben dann, wenn ihr überwiegende öffentliche Interessen entgegenstehen (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 620 ff.; BGE 134 I 23 E. 7.6.1 S. 40, 130 I 26 E. 8.1 S. 60; VGE VD.2017.11 vom 24. August 2017 E. 2.3.4.1, VD.2016.122 vom 20. Januar 2017 E. 3.2.1, VD.2015.189 vom 17. Oktober 2016 E. 4.4.2, VD.2011.198 vom 9. Februar 2012 E. 4.3).

8.2.2 Darüber hinaus sind staatliche Organe und Private gemäss Art. 5 Abs. 3 BV und § 5 Abs. 3 KV ganz allgemein verpflichtet, sich gegenseitig nach Treu und Glauben zu verhalten. Teil dieses Grundsatzes von Treu und Glauben ist auch das Rechtsmissbrauchsverbot (Häfelin/Müller/Uhlmann, a.a.O., Rz. 722). Dies gilt auch im Personalrecht (VGE VD.2016.252 vom 14. August 2017 E. 3.3).

E. 8.3

8.3.1 Soweit die Rekurrierenden geltend machen, im Vertrauen auf die bisherige Dienstfahrzeugregelung zum Teil auf die Anschaffung eines eigenen Privatfahrzeuges verzichtet zu haben, ist nicht ersichtlich, inwieweit diese Disposition nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Die Rekurrierenden führen nicht aus, wieso ihnen heute nach bisherigem Verzicht der Erwerb eines Privatfahrzeuges nicht mehr möglich sein soll. Soweit die Rekurrierenden in der Abkehr von der bisherigen Regelung überhaupt eine Verletzung ihres verfassungsrechtlichen Anspruchs auf Schutz berechtigten Vertrauens glauben erkennen zu können, kann ihn nicht gefolgt werden.

8.3.2 Schliesslich ist auch nicht erkennbar, inwiefern die Änderung der bisherigen Regelung die Verpflichtung von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zum gegenseitigen Handeln nach Treu und Glauben verletzen sollte. Das Personal der öffentlichen Verwaltung muss nicht anders als privatrechtlich angestellte Arbeitnehmende stets damit rechnen, dass der Arbeitgeber bisher geltende Weisungen überarbeitet.

8.4 Weiter machen die Rekurrierenden unter Berufung auf ihren Anspruch auf Schutz ihres berechtigten Vertrauens geltend, bei der einseitigen Einführung der Weisung hätte eine angemessene Übergangsfrist gewährt werden müssen.

8.4.1 Mit dem von ihnen angerufenen Entscheid (BGE 134 I 23 E. 7.6.1 S. 40) hat das Bundesgericht aus dem Grundsatz von Treu und Glauben ■abgeleitet, dass unter

Umständen angemessene Übergangsfristen für neue belastende Regelungen verfassungsrechtlich geboten sein können■ (mit Hinweis auf BGE 130 I 26 E. 8.1 S. 60; BGer 2P.298/1998, in: Pra 2000 Nr. 22 S. 115 E. 4c, 2P.56/1999, in: Pra 2000 Nr. 128 S. 745 E. 4c; vgl. ferner BGer 2C_158/2012 vom 20. April 2012 E. 3.6, 1C_230/2007 vom 11. März 2008 E. 4.2). Solche Ansprüche können insbesondere dann entstehen, wenn durch Gesetzesänderungen in ein vertragliches oder vertragsähnliches Rechtsverhältnis eingegriffen wird (BGer 2C_83/2016 vom 23. Mai 2016 E. 4.2.2, mit Hinweis auf BGE 103 Ia 505 E. 4b S. 515). Dies trifft etwa im öffentlichen Dienstrecht zu, wo der Grundsatz der jederzeitigen Abänderbarkeit der Gesetzgebung in einem Spannungsverhältnis zum Grundsatz des Vertrauens auf die Weitergeltung der individuell verfügbaren oder vereinbarten Anstellungsbedingungen steht. Selbst hier hat allerdings die Rechtsprechung die jederzeitige Abänderbarkeit der gesetzlichen Regelung betont, das Fehlen einer Übergangsregelung nur zurückhaltend als verfassungswidrig beurteilt und namentlich bei relativ geringfügigen Leistungseinbussen auch eine Inkraftsetzung ohne oder mit kurzen Übergangsregelungen nicht beanstandet (BGer 2C_83/2016 vom 23. Mai 2016 E. 4.2.2, mit Hinweis auf BGE 134 I 23 E. 7.1 und 7.2 S. 35 f., 118 Ia 245 E. 5b S. 256 sowie BGer 2C_158/2012 vom 20. April 2012 E. 3.7; s. ferner BGer 2P.298/1998, in: Pra 2000 Nr. 22 S. 115 E. 4c mit Hinweisen, 2P.158/1997, in: Pra 1999 Nr. 3 S. 11 E. 6b; bezüglich des privatrechtlichen Vorsorgeverhältnisses: BGE 133 V 279 E. 3.3 S. 286; BGer 9C_132/2017 vom 22. November 2017 E. 5.2.1). Übergangsfristen bezwecken nicht, die Betroffenen möglichst lange von einer für sie günstigeren bisherigen Regelung profitieren zu lassen, sondern sollen ihnen einzig ermöglichen, sich an die neue Regelung anzupassen (BGE 130 V 18 E. 3.3 S. 29 f., 123 II 385 E. 9 S. 395 f., 122 V 405 E. 3b/bb S. 409; BGer 2A.398/2002 vom 9. Januar 2003 E. 4.2, 1P.23/2000, in: SJ 2001 I S. 413 E. 5b, 2P.276/1995, in: Pra 1997 Nr. 1 S. 1 E. 4c, P.359/1987 vom 22. Februar 1980 E. 6c, nicht publ. in BGE 106 I 163).

8.4.2 In diesem Zusammenhang erwog das Bundesgericht, dem Vertrauen in das bisher geltende Recht könne bereits die ■wiederholte Publizität■ einer geplanten Rechtsänderung entgegenstehen. Solche ergebe sich etwa bei einer Gesetzesänderung aus Publikationen im Amtsblatt, einer Vernehmlassung, einer Volksdiskussion, den Lesungen im Kantonsrat und der Volksabstimmung (BGer 2C_83/2016 vom 23. Mai 2016 E. 4.2.3).

8.4.3

8.4.3.1 Die Rekurrierenden machen geltend, sie müssten aufgrund der Vorgaben der neuen Weisung Dispositionen treffen, die innerhalb von eineinhalb Monaten nicht möglich seien. Dies lasse sich am Beispiel der Rekurrentin 7 exemplarisch aufzeigen. Diese habe sich aufgrund der Weisung ein neues Auto kaufen müssen. Ein neues Auto habe eine Mindestwartezeit von drei Monaten. Die Lieferfrist für das von der Rekurrentin 7 gekaufte Auto habe sogar sechs Monate betragen (Rekursbegründung, Rz. 32 S. 21; Replik, Rz. 52 S. 19). Es erscheint notorisch, dass der Erwerb eines Privatfahrzeuges nicht von heute auf morgen bewerkstelligt werden kann. Dem Kauf geht notorischerweise eine gewisse Evaluation voraus und es sind regelmässig Lieferfristen zu beachten, wobei die Behauptung, diese betrügen mindestens drei Monate, nicht erstellt ist. Darin unterscheidet sich die Situation etwa vom dienstlichen Gebrauch anderer Gegenstände, wie etwa einem Notebook, deren bisherige Verfügung zu privaten Zwecken Mitarbeitenden entzogen wird. Im Falle des Verlusts eines auch ausserhalb des dienstlichen Gebrauchs verfügbaren Dienstfahrzeuges erweist sich somit der Verzicht auf die Anschaffung eines dieses

ersetzenden privaten Fahrzeuges als Disposition, die nicht sofort rückgängig gemacht werden kann. Zudem kommt der Verfügbarkeit eines Fahrzeuges sowohl in vermögensrechtlicher Hinsicht wie auch bezüglich der Lebensgestaltung ein gewisses Gewicht zu. Beim Entzug des persönlich zugewiesenen, privat nutzbaren Dienstfahrzeuges kann daher nicht mehr von einer bloss geringfügigen Leistungseinbusse gesprochen werden.

Bezüglich der Bedeutung der Leistungseinbusse infolge der neuen Weisung gilt es allerdings zu unterscheiden zwischen der Frage der Leistung einer Kilometerentschädigung für den privaten Gebrauch und der persönlichen Zuteilung eines Dienstfahrzeuges als solchem.

8.4.3.2 Nach der bisherigen Regelung konnten die Rekurrierenden das zugeteilte Dienstfahrzeug für den Arbeitsweg innerhalb eines Rayons von 15 Kilometern ab Spiegelhof und während des Pikettdienstes innerhalb des Pikettrayons für notwendige Fahrten ■ auch in der Freizeit ■ kostenlos benutzen. Die Nutzung war folglich bloss geografisch eingeschränkt, nicht aber hinsichtlich der Anzahl Kilometer. Nach der neuen Regelung dürfen die Dienstoffiziere die Dienstfahrzeuge während des Pikettdienstes weiterhin für den Arbeitsweg sowie für ausserdienstliche Fahrten im Umfang von maximal 20 Kilometern pro Piketttag entschädigungslos nutzen.

Wie viele Kilometer an Piketttagen für ausserdienstliche Fahrten tatsächlich zurückgelegt wurden, als noch die alte Weisung galt, substantiieren die Rekurrierenden nicht. Damit ist auch nicht bekannt, wie hoch der vermögenswerte Vorteil unter der alten Weisung ausfiel. Einen Anhaltspunkt liefert jedoch das interne Papier vom 19. Oktober 2015, das die Rekurrenten 1■3 und 8 ausgearbeitet hatten (Beilage 4 zur Rekursbegründung). Darin wurde beantragt, dass ein flexibles Modell mit drei Nutzungsvarianten eingeführt werde. Die zweite Variante gemäss dem internen Papier sah eine Abgeltung mittels einer Pauschale vor. Bei den entsprechenden Angaben dürfte es sich um Erfahrungswerte handeln, auf die vorliegend im Sinne einer Richtschnur abgestellt werden kann. Die Rekurrenten 1■3 und 8 gingen im Grundsatz von einer durchschnittlichen Kilometerleistung von 25■000 Kilometern pro Dienstfahrzeug und Jahr aus. Für den Arbeitsweg setzten sie pro Jahr 6600 Kilometer ein. Bei einem Arbeitsweg von 15 Kilometern folgt daraus, dass sie mit einem Vollzeitpensum von 220 Arbeitstagen kalkultierten. Dieses umfasst auch den Pikettdienst (vgl. §§ 14 Abs. 1 e contrario und 32 der Arbeitszeitverordnung [AZV, SG 162.200] sowie die Lohnklassen gemäss den Arbeitsverträgen [Beilagen 1■11 zur Rekursbegründung, jeweils S. 1]). Die für Dienstfahrten (ohne Arbeitsweg) anfallenden Kilometer bezifferten sie auf 6000. Zieht man in diesem Zusammenhang jenen ■Dienstfahrt■-Begriff heran, wie ihn die Rekurrenten 1■3 und 8 für die erste Nutzungsvariante definierten, umfassen diese 6000 Kilometer auch die während des Pikettdienstes anfallenden ausserdienstlichen Fahrten. Ausgehend von jährlich 6000 Kilometern für Dienstfahrten (inkl. ausserdienstliche Fahrten während des Pikettdienstes) ergeben sich bei 220 Arbeitstagen im Durchschnitt rund 27,3 Kilometer pro Arbeits- bzw. Piketttag. Die zweite Nutzungsvariante übersteigt die Regelung nach neuer Weisung demnach um 7,3 Kilometer. Bei CHF ■.70 ergibt dies eine Differenz von CHF 5.10 pro Piketttag. Ausgehend von maximal 42 Piketttagen jährlich (sechs Wochen à sieben Tage, vgl. vorne E. 4.1) resultiert daraus ein entgangener vermögenswerter Vorteil von CHF 215.■ pro Jahr. Damit erweist sich der entgangene vermögensrechtliche Vorteil als geringfügig. Die neue Entschädigungsregelung durfte vor diesem Hintergrund ohne

Übergangsfrist eingeführt werden.

8.4.3.3 Unter dem Gesichtspunkt des Vertrauensschutzes kann die Leistungseinbusse durch den Entzug persönlich zugeteilter Dienstfahrzeuge nur dann einen Anspruch auf eine Übergangsfrist begründen, wenn die Mitarbeitenden aufgrund der bisher ausgerichteten Leistung entsprechende Dispositionen getroffen haben. Eine solche Disposition machen die Rekurrierenden nur mit Bezug auf die Rekurrentin 7 explizit geltend. Sie führen dazu aus, diese habe gestützt auf entsprechende Versprechungen anlässlich ihrer Anstellung hin ihr Privatfahrzeug verkauft, da sie nicht mehr darauf angewiesen gewesen sei. Demgegenüber machen die anderen Rekurrierenden keine umfassenden Angaben zu ihrer Mobilitätssituation und entsprechenden Dispositionen. Einzig mit Bezug auf den Rekurrenten 3 wird ausgeführt, dass er neben dem Dienstfahrzeug über ein Privatfahrzeug verfügt. Wie es sich damit verhält, kann aber letztlich offengelassen werden. Aufgrund des Entzuges eines persönlich zugeteilten und privat nutzbaren Fahrzeuges müssen sich die Rekurrierenden in jedem Fall um einen Ersatz der dadurch ermöglichten Mobilität kümmern, für den sie bisher nicht zu sorgen hatten. Es kann daher bezüglich aller Rekurrierenden von einer nicht sofort wieder rückgängig zu machenden Disposition ausgegangen werden. Es war daher geboten, in diesem Zusammenhang eine angemessene Übergangsfrist vorzusehen.

8.4.4 Wie die Rekurrierenden selber ausführen, ging der Änderung der Weisung betreffend Dienstfahrzeuge eine mediale Kampagne voraus, welche am 5. Oktober 2016 mit einem Artikel in der ■Basler Zeitung■ ihren Anfang nahm. In der Folge erliess das JSD am 14. März 2017 ohne vorgängige Anhörung der Rekurrierenden die neue Weisung. Spätestens ab diesem Zeitpunkt und damit noch vor dem Inkrafttreten der neuen Weisung hatten die Rekurrierenden somit Anlass, sich an die neue Regelung anzupassen. Das JSD macht zu Recht nicht geltend, dass die Rekurrierenden bereits vor dem Erlass der neuen Weisung Anlass gehabt haben, sich auf deren konkreten Inhalt hin vorgängig vorzubereiten. Zwar wussten die Rekurrierenden aufgrund der Medienberichterstattung über die politische Aktualität des Themas. Zudem haben sie selber nachgewiesen, dass die Rekurrenten 1■3 und 8 bereits mit einem internen Papier vom 19. Oktober 2015 dem JSD Nutzungsvarianten für persönlich zugeteilte Dienstwagen unterbreitet hatten (Beilage 4 zur Rekursbegründung). Das JSD macht aber selber geltend, dass die Rekurrierenden in den Erlass der neuen Weisung weder einbezogen worden sind noch hätten einbezogen werden müssen (Vernehmlassung, Rz. 90■93 S. 19).

Entgegen der Auffassung des JSD erscheint aber eine Frist von bloss anderthalb Monaten nicht als ausreichend, um entsprechende Dispositionen treffen zu können. Hierfür bedurfte es indessen auch nicht der gesamten, im Falle der Rekurrierenden geltenden Kündigungsfrist von sechs Monaten auf ein Monatsende. Selbst wenn die Rekurrierenden auf die neue Situation mit einer Kündigung hätten reagieren wollen, was sie selber nicht einmal geltend machen, so hätten sie nicht darauf vertrauen können, von einem neuen Arbeitgeber ein Dienstfahrzeug zur Verfügung gestellt zu erhalten. Insgesamt erscheint daher eine Anpassungsfrist von drei Monaten angemessen, um den bisher begünstigten Dienstoffizieren Gelegenheit zu geben, die ihnen persönlich zugeteilten Dienstfahrzeuge zu ersetzen. Daraus folgt, dass den Rekurrierenden in Bezug auf Ziff. 2 der Weisung eine ■ von dem in den Feststellungsverfügungen festgehaltenen zeitlichen Geltungsbereich abweichende ■ Übergangsfrist bis zum 15. Juni 2017 zu gewähren ist, während der sie weiterhin ein persönlich zugewiesenes Fahrzeug nutzen durften. Dem wurde mit der

aufschiebenden Wirkung des vorliegenden Rekurses indessen bereits entsprochen.

8.4.5 Demgegenüber trat die neue Regelung bezüglich der Entschädigung der privaten Nutzung dieser Dienstfahrzeuge über den weiterhin entschädigungslos gewährten Gebrauch gemäss Ziff. 6 der Weisung hinaus per 1. Mai 2017 in Kraft (vgl. vorne E. 8.4.3.2).

E. 9

Schliesslich rügen die Rekurrierenden eine Verletzung ihrer Bewegungsfreiheit als Teilgehalt der nach Art. 10 Abs. 2 BV geschützten persönlichen Freiheit.

9.1 Zur Begründung machen sie geltend, während des Pikettdienstes seien sie aufgrund der verlangten ständigen Erreichbarkeit und der kurzen Einrückzeit sehr stark eingeschränkt. Sie übersehen dabei, dass Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, die im Ereignisfall auf ein mit einsatzrelevantem Material ausgerüstetes Dienstfahrzeug angewiesen sind, ein solches während dem Pikettdienst aus dem entsprechenden Pool beziehen und auch für private Fahrten nutzen können (vgl. Ziff. 6 der Weisung). Warum sie darüber hinaus zur Gewährleistung ihrer Bewegungsfreiheit einer auch über den Pikettdienst hinausgehenden persönlichen Zuweisung eines Dienstfahrzeuges bedürfen, erscheint unerfindlich. Damit ist der Rüge von vornherein die Grundlage entzogen.

9.2 Weiter rügen die Rekurrierenden in diesem Zusammenhang ihre Pflicht, zur Gewährleistung ihrer ständigen Erreichbarkeit mit Ausnahme bezogener Ferien dauernd einen Pager auf sich zu tragen. Diese Einschränkung ihrer persönlichen Freiheit bestehe zwar bereits heute. Nach Einführung der neuen Weisung erscheine sie aber unzulässig (Rekursbegründung, Rz. 11 S. 10 f. sowie 57■59 S. 28 f.). Wie es sich damit verhält kann vorliegend offenbleiben. Die Pagertragpflicht ist nicht Gegenstand der angefochtenen Feststellungsverfügungen, weshalb auf diese Rüge nicht einzutreten ist.

E. 10

Der Rekurs wird somit teilweise gutgeheissen, soweit darauf eingetreten wird. Da die Rekurse aber im überwiegenden Teil abzuweisen sind und die Rekurrierenden damit weitgehend unterliegen, wären ihnen grundsätzlich die Verfahrenskosten aufzuerlegen (§ 30 Abs. 1 VRPG). Auf die Erhebung von Verfahrenskosten wird jedoch umständehalber verzichtet und die Parteikosten werden wettgeschlagen.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.